



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

15. října 2014*

„Kasační opravný prostředek — EZOZF — Vynětí ploch z produkce — Kontroly prostřednictvím dálkového průzkumu — Vegetační pokryv ploch vyňatých z produkce — Finanční opravy“

Ve věci C-417/12 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 13. září 2012,

Dánské království, zastoupené V. Pasternak Jørgensen, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s J. Pinborgem a P. Bieringem, advokaterne,

účastník řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatel),

podporované:

Francouzskou republikou, zastoupenou D. Colasem a C. Candat, jako zmocněnci,

Nizozemským královstvím, zastoupeným M. de Ree a M. Bulterman, jako zmocněnkyněmi,

Finskou republikou, zastoupenou J. Leppem, jako zmocněncem,

Švédským královstvím, zastoupeným U. Persson, jako zmocněnkyní,

vedlejšími účastníky v řízení o kasačním opravném prostředku,

přičemž další účastníci řízení je:

Evropská komise, zastoupená F. Jimeno Fernándezem, jako zmocněncem, ve spolupráci s T. Ryhlem, advokat,

žalovaná v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, předseda senátu, S. Rodin, A. Borg Barthet, E. Levits (zpravodaj) a M. Berger, soudci,

generální advokát: N. Jääskinen,

vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

* Jednací jazyk: dánština.

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 12. prosince 2013,
po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 30. dubna 2014,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Dánské království se svým kasačním opravným prostředkem domáhá zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie Dánsko v Komise (T-212/09, EU:T:2012:335, dále jen „napadený rozsudek“), kterým Tribunál zamítl jeho žalobu znějící na částečné zrušení rozhodnutí Komise ze dne 19. března 2009, kterým se z financování Společenství vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) (Úř. věst. L 75, s. 15, dále jen „sporné rozhodnutí“), a to v rozsahu, v němž toto rozhodnutí vylučuje z financování Společenstvím některé výdaje vynaložené Dánským královstvím z titulu vynětí ploch z produkce.

Právní rámec

Narizení (ES) č. 1258/1999

- 2 Nařízení Rady (ES) č. 1258/1999 ze dne 17. května 1999 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. L 160, s. 103; Zvl. vyd. 03/25, s. 414), použitelné v rozhodné době z hlediska skutkového stavu v původním řízení, v čl. 7 odst. 4 prvním podstavci stanovilo, že:

„Komise rozhoduje, které výdaje mají být vyloučeny z financování z prostředků Společenství podle článků 2 a 3, pokud shledá, že tyto výdaje nebyly uskutečněny v souladu s předpisy Společenství.“

Narizení č. 2316/1999

- 3 Nařízení Komise (ES) č. 2316/1999 ze dne 22. října 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1251/1999 o režimu podpor pro producenty některých plodin na orné půdě (Úř. věst. L 280, s. 43; Zvl. vyd. 03/26, s. 362), použitelné v rozhodné době z hlediska skutkového stavu v původním řízení, v článku 19 stanovilo, že:

„1. Plochy vyňaté z produkce podle této kapitoly musí pokrývat souvislou plochu o výměře nejméně 0,3 ha a širokou nejméně 20 m.

Členské státy mohou vzít v úvahu:

- a) menší plochy, pokud jde o celé pozemky se stálými hranicemi, jako jsou např. zdi, živé ploty a vodní toky;

[...]

4. Členské státy použijí vhodná opatření, která odpovídají specifické situaci ploch vyňatých z produkce, aby zajistily udržování těchto ploch a ochranu životního prostředí. Tato opatření se mohou rovněž vztahovat na vegetační pokryv; v takovém případě musí opatření zajistit, aby zelený porost nebyl použit pro produkci semen a nebyl za žádných okolností použit pro zemědělské účely před 31. srpnem nebo před 15. lednem následujícího roku pro produkci plodin pro uvedení na trh.

[...]“

Nařízení (ES) č. 2419/2001

- 4 Nařízení Komise (ES) č. 2419/2001 ze dne 11. prosince 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro integrovaný administrativní a kontrolní systém pro některé režimy podpor Společenství zavedený nařízením Rady (EHS) č. 3508/92 (Úř. věst. L 327, s. 11; Zvl. vyd. 03/34, s. 308), v článku 15 stanovilo, že:

„Správní kontroly a kontroly na místě se provádějí způsobem, který zajistí spolehlivé ověření dodržování podmínek pro poskytnutí podpor.“

- 5 Podle čl. 22 odst. 1 uvedeného nařízení, který se týká určení plochy zemědělských pozemků:

„Plochy zemědělských pozemků budou určeny vhodnými prostředky, které stanoví příslušný orgán, a které zajistí přesnost měření, která přinejmenším odpovídá přesnosti, jaká se vyžaduje pro úřední měření podle vnitrostátních pravidel. Příslušný orgán stanoví přípustnou odchylku, která zohlední použitou metodu měření, přesnost úředních dokumentů, které jsou k dispozici, místní faktory, jako například sklon a tvar pozemku a ustanovení odstavce 2.“

- 6 Článek 23 téhož nařízení definoval pravidla provádění kontrol prostřednictvím dálkového průzkumu.

Nařízení (ES) č. 1290/2005

- 7 Článek 31 nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. L 209, s. 1), nadepsaný „Schválení souladu“, v odstavcích 1 až 3 stanoví:

„1. Pokud Komise zjistí, že výdaje uvedené v čl. 3 odst. 1 a v článku 4 nebyly uskutečněny v souladu s pravidly Společenství, rozhodne postupem podle čl. 41 odst. 3, které částky mají být vyloučeny z financování Společenstvím.

2. Komise posuzuje částky, které mají být vyloučeny z financování, zejména s ohledem na význam zjištěného nesouladu. Komise bere v úvahu povahu a závažnost porušení pravidel a finanční újmu, kterou Společenství utrpělo.

3. Před vydáním rozhodnutí o zamítnutí financování oznámí Komise písemně výsledky kontrol a dotyčný členský stát písemně oznámí svou odpověď; poté se obě strany pokusí dosáhnout dohody o opatřeních, která mají být přijata.

Není-li dosaženo dohody, může členský stát ve lhůtě čtyř měsíců požádat o zahájení řízení směřujícího ke smíření jejich postojů, jehož výsledky budou předmětem zprávy zaslané Komisi, která ji před vydáním rozhodnutí o zamítnutí financování posoudí.“

Pokyny

- 8 Dokument Komise č. VI/5330/97 ze dne 23. prosince 1997, nazvaný „Pokyny týkající se výpočtu finančních důsledků při přípravě rozhodnutí o schválení účetní závěrky záruční sekce EZOZF“ (dále jen „pokyny“), popisuje metodu použití paušálních finančních oprav. Zejména stanoví, že:

„Paušální opravy přicházejí v úvahu tehdy, pokud Komise zjistí, že kontrolní opatření výslovně vyžadované nařízením nebo implicitně nezbytné pro dodržení výslovného pravidla (například omezení podpory na produkt určité kvality) nebylo odpovídajícím způsobem uskutečněno.

Pokud kontroly byly provedeny, ale nedostatečně, musí být vyhodnocena závažnost nedostatku. Prakticky všechny kontrolní postupy mohou být zdokonaleny a jedním z úkolů kontrolních pracovníků Komise je formulovat doporučení mající za cíl zlepšení postupů a provedení dodatečných kontrol, které, i když nebyly normotvůrcem stanoveny, poskytují dodatečné ujištění, pokud jde o řádné vynakládání prostředků v konkrétních podmínkách dotyčného členského státu. Skutečnost, že kontrolní postup může být zdokonalen, však sama o sobě nepostačuje pro odůvodnění finanční opravy. Musí existovat závažná nečinnost při provádění výslovných pravidel Společenství a tato nečinnost musí [Evropský zemědělský orientační a záruční fond (EZOZF)] vystavovat skutečnému riziku ztráty nebo nesrovnalosti.“

- 9 Pokyny stanovují podmínky, které musí být splněny pro uplatnění paušální finanční opravy ve výši rovnající se 2 %, 5 %, 10 % nebo 25 % z deklarovaných výdajů.

Skutkový základ sporu a sporné rozhodnutí

- 10 Evropská komise poté, co v říjnu a prosinci roku 2004 provedla šetření v terénu, které se týkalo podmínek použití integrovaného administrativního a kontrolního systému pro plodiny na orné půdě dánskými orgány v hospodářských letech 2002 až 2004, informovala Dánské království, že tyto orgány nedodržely ustanovení nařízení Rady (ES) č. 1251/1999 ze dne 17. května 1999 o režimu podpor pro producenty některých plodin na orné půdě (Úř. věst. L 160, s. 1; Zvl. vyd. 03/25, s. 322) a nařízení Rady (EHS) č. 3508/92 ze dne 27. listopadu 1992 o zavedení integrovaného administrativního a kontrolního systému pro některé režimy podpor Společenství (Úř. věst. L 355, s. 1; Zvl. vyd. 03/13, s. 223).
- 11 Komise po oznámení svých závěrů Dánskému království dopisem ze dne 27. června 2006 na základě čl. 8 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 1663/95 ze dne 7. července 1995, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (EHS) č. 729/70 týkající se postupu schválení účetní závěrky záruční sekce EZOZF (Úř. věst. L 158, s. 6; Zvl. vyd. 03/18, s. 31), ve znění nařízení Komise (ES) č. 2245/1999 ze dne 22. října 1999 (Úř. věst. L 273, s. 5; Zvl. vyd. 03/26, s. 335) a v návaznosti na výměnu korespondence uvedla v dopise ze dne 21. února 2008 určeném tomuto členskému státu, že na některé výdaje vynaložené v hospodářských letech 2002 až 2004 musí být uplatněny finanční opravy ve výši 5 % a 10 %. Výše těchto oprav dosáhla 750 milionů dánských korun (DKK).
- 12 Vzhledem k tomu, že Dánské království považovalo tuto opravu za neodůvodněnou, obrátilo se na smírčí orgán.
- 13 Uvedený smírčí orgán ve zprávě ze dne 9. září 2008 konstatoval, že názory obou oponentů nebylo možné uvést v soulad a vyzval Komisi, aby přehodnotila svůj návrh na uplatnění finančních oprav ve výši 5 % a 10 % na všechny dotyčné výdaje.
- 14 Jak Komise uvádí v souhrnné zprávě generálního ředitelství (GŘ) „Zemědělství a rozvoj venkova“ ze dne 6. ledna 2009, která se týká výsledků inspekcí provedených Komisí v kontextu postupu schválení účetní závěrky záruční sekce EZOZF podle čl. 7 odst. 4 nařízení č. 1258/1999 a článku 31 nařízení č. 1290/2005 (dále jen „souhrnná zpráva“), sporným rozhodnutím uplatnila paušální finanční opravy dosahující v jednotlivých případech 2 %, 5 % nebo 10 % výdajů vynaložených Dánským královstvím z titulu nedostatků zjištěných v oblasti kontrol prováděných prostřednictvím dálkového průzkumu pozemků a kontrol dodržování požadavků stanovených právní úpravou pro plochy vyňaté z produkce.
- 15 Komise na uvedené podpory vyplácené v hospodářských letech 2003 a 2004 uplatnila paušální finanční opravu ve výši 2 % z titulu finanční újmy způsobené EZOZF z důvodu, že Dánské království nepřijalo nápravná opatření v rámci kontrol prováděných prostřednictvím dálkového průzkumu, pokud byly pozemky vyměřeny za pomoci zobrazení ve vysokém rozlišení (dále jen „HR zobrazení“).

- 16 Komise, jež konstatovala četné nesrovnalosti týkající se ploch vyňatých z produkce, které mohou odůvodnit vyloučení některých výdajů z financování z EZOF, z čehož dovodila, že klíčové kontroly těchto ploch nebyly provedeny, nebo byly provedeny natolik špatně, že byly zcela neúčelné. Na podpory vyplacené v hospodářských letech 2002 až 2004 tudíž uplatnila paušální finanční opravu stanovenou podle dotčených případů na 5 % nebo 10 % za účelem nahrazení finanční újmy způsobené EZOF.

Napadený rozsudek

- 17 Zprv, pokud jde o pravidla týkající se kontrol prostřednictvím dálkového průzkumu, Tribunál byl v bodech 48 až 50 napadeného rozsudku toho názoru, že Dánské království mělo použít alternativní metodu, aby se ujistilo o správnosti vyměření pozemků provedených prostřednictvím HR zobrazení, a to tím spíše, že orgány tohoto členského státu byly od prosince roku 2002 informovány o tom, že taková metoda vyměřování nebyla Komisí doporučována.
- 18 Tribunál kromě toho v bodě 52 napadeného rozsudku přiznal Komisi na základě čl. 22 odst. 1 nařízení č. 2419/2001 právo použít veškeré vhodné prostředky k tomu, aby se ujistila o výměře kontrolovaných pozemků.
- 19 Zadruhé, pokud jde o pravidla týkající se kontrol ploch vyňatých z produkce, Tribunál v bodech 69 až 85 napadeného rozsudku vyložil čl. 19 odst. 4 nařízení č. 2316/1999 tak, že v rozporu s tvrzením Komise rozhodl, že zachování vegetačního pokryvu na pozemku vyňatém z produkce je vhodným prostředkem k jeho udržování a k ochraně životního prostředí. Tribunál však v bodě 106 napadeného rozsudku konstatoval, že pokud se Komise za účelem odůvodnění vážné a důvodné pochybnosti opírá o několik důkazů, které jsou na sobě vzájemně nezávislé, potvrzení pouze jednoho z těchto důkazů postačí k tomu, aby byl učiněn závěr o nedostatečnosti postupu provádění kontrol. Proto pokračoval ve zkoumání dalších důkazů předložených Komisí.
- 20 Tribunál poté, kdy v bodech 93 a 94 napadeného rozsudku připomněl povinnost členských států udržovat pozemky vyňaté z produkce, rozhodl, že podle uvedeného ustanovení musí být vegetační pokryv ponechaný na těchto pozemcích udržován, aby byl zachován zemědělský stav těchto pozemků.
- 21 Pokud jde o pojem „stálé hranice“ ve smyslu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce písm. a) nařízení č. 2316/1999, Tribunál v bodě 101 napadeného rozsudku rozhodl, že pozemky, na které se toto ustanovení vztahuje, jsou způsobilé k financování na plochu pouze tehdy, jsou-li fyzicky vymezeny. Proto odmítl výklad Dánského království, podle kterého katastrální vymezení splňuje požadavky uvedeného ustanovení.
- 22 Pokud jde o údajnou protiprávnost podmínek, za kterých Komise konstatovala některé nesrovnalosti týkající se pozemků vyňatých z produkce, Tribunál měl v bodě 122 napadeného rozsudku za to, že Dánské království nemohlo žadateli o podporu přiznat nárok v důsledku pochybnosti, pokud kontroly v terénu provedené po skončení období vynětí z produkce umožňovaly konstatovat, že se na předmětných pozemcích nacházely balíky slámy nebo stavební odpad
- 23 Tribunál v bodě 123 napadeného rozsudku rozhodl, že Komise správně dospěla k závěru, že existovaly vážné a důvodné pochybnosti o dostatečnosti kontrol provedených Dánským královstvím na pozemcích, u kterých byly zjištěny určité nesrovnalosti, přičemž tento členský stát nevedl argumenty, které by mohly tyto pochybnosti rozptýlit.
- 24 Zatřetí, pokud jde o údajné porušení podstatných procesních náležitostí, Tribunál odmítl všechny argumenty uplatněné uvedeným členským státem.

- 25 Začtvrté, pokud jde o pravidla týkající se finančních oprav, Tribunál byl v bodě 168 napadeného rozsudku toho názoru, že Komise mohla důvodně konstatovat, že riziko ztrát pro EZOZF bylo významné a odůvodňovalo paušální finanční opravu ve výši 5 % nebo 10 %.
- 26 V důsledku toho Tribunál zamítl žalobu na neplatnost podanou Dánským královstvím.

Návrhová žádání účastníků řízení

- 27 Dánské království svým kasačním opravným prostředkem navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadený rozsudek a vyhověl jeho návrhovým žádáním předneseným v prvním stupni řízení, nebo, podpůrně, aby věc vrátil Tribunálu.
- 28 Evropská Komise navrhuje, aby byl kasační opravný prostředek zamítnut a Dánskému království byla uložena náhrada nákladů řízení.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

- 29 Dánské království se na podporu svého kasačního opravného prostředku dovolává čtyř důvodů vycházejících z nesprávného výkladu článku 15 nařízení č. 2419/2001, nesprávného výkladu čl. 19 odst. 4 nařízení č. 2316/1999 a nesprávných právních posouzení, ke kterým došlo při použití pravidel o důkazním břemeni a ustanovení o paušálních opravách.
- 30 Komise má za to, že všechny důvody uplatňované na podporu kasačního opravného prostředku musí být odmítnuty jako nepřípustné nebo každopádně zamítnuty jako neopodstatněné.
- 31 Úvodem je tedy třeba přezkoumat obecnou námitku nepřípustnosti vznesenou Komisí.

K obecné námitce nepřípustnosti

- 32 Komise, která se zabývala všemi důvody kasačního opravného prostředku uvedenými Dánským královstvím, namítá nepřípustnost celého kasačního opravného prostředku z důvodu, že směřuje k dosažení nového přezkoumání skutkových okolností projednávané věci a že se v zásadě omezuje na zopakování argumentů uvedených v prvním stupni.
- 33 V tomto ohledu je třeba připomenout, že z čl. 256 odst. 1 SFEU a čl. 58 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie vyplývá, že opravné prostředky jsou omezeny na právní otázky.
- 34 Z ustálené judikatury kromě toho vyplývá, že pokud účastník řízení zpochybňuje výklad nebo použití unijního práva Tribunálem, mohou být právní otázky přezkoumané v prvním stupni znovu projednány v řízení o kasačním opravném prostředku. Kdyby účastník řízení nemohl tímto způsobem založit svůj kasační opravný prostředek na žalobních důvodech nebo argumentech již použitých před Tribunálem, bylo by řízení o kasačním opravném prostředku zčásti zbaveno smyslu (rozsudek Francie v. Komise, C-601/11 P, EU:C:2013:465, bod 71).
- 35 Pokud jde o projednávaný kasační opravný prostředek, postačí konstatovat, že Dánské království – jak vyplývá z bodu 29 tohoto rozsudku, a na rozdíl od toho, co tvrdí Komise – nezamýšlí obecně zpochybnit skutková posouzení Tribunálu zopakováním žalobních důvodů a argumentů, které před ním byly uplatněny. Navrhovatel naproti tomu vznáší právní otázky, které mohou být předmětem kasačního opravného prostředku.
- 36 Námitku nepřípustnosti vznesenou Komisí je proto třeba zamítnout.

- 37 V rozsahu, v němž Komise namítá konkrétně nepřípustnost některých specifických důvodů kasačního opravného prostředku, však bude třeba se těmito námitkami nepřípustnosti zabývat v rámci přezkumu dotyčných důvodů kasačního opravného prostředku.

K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

- 38 Jako prvního důvodu kasačního opravného prostředku se Dánské království dovolává nesprávného právního posouzení, kterého se Tribunál dopustil při výkladu článku 15 nařízení č. 2419/2001 ve spojení s článkem 23 tohoto nařízení, jelikož přehledy získané prostřednictvím zařízení globálního polohového systému (GPS) nemohou být použity pro posouzení výměr získaných prostřednictvím dálkového přístupu, jelikož obě metody nutně vedou k dosažení odlišných výsledků.
- 39 Tribunál mimoto nepopsal věrně skutkové okolnosti, ani se nevyjádřil k podrobným dokumentům, které prokazují, že dánské orgány provedly dodatečné opravné kontroly.
- 40 Francouzská republika tvrdí, že Tribunál měl ověřit, zda vyměřování prostřednictvím dálkového přístupu nabízí míru přesnosti, která přinejmenším odpovídá přesnosti, jaká se vyžaduje pro úřední měření podle vnitrostátních pravidel. Vnitrostátní pravidla musí být v každém případě posouzena s určitou přípustnou odchylkou.
- 41 Komise tvrdí, že Tribunál v bodě 120 napadeného rozsudku konstatoval nedostatky dánského kontrolního systému. Uplatněný důvod kasačního opravného prostředku však spočívá v pouhém zpochybnění tohoto skutkového posouzení.

Závěry Soudního dvora

- 42 Jak Tribunál právem připomněl v bodech 37 až 41 napadeného rozsudku, členským státům na základě článku 15 a čl. 22 odst. 1 nařízení č. 2419/2001 přísluší, aby přijaly opatření, která budou považovat za vhodná k zajištění účinnosti kontrol, a tudíž přesnosti měření provedených s využitím dálkového průzkumu.
- 43 I když z těchto ustanovení vyplývá, že členské státy mohou zvolit prostředky stanovení plochy zemědělských pozemků, nic to však nemění na tom, že uvedené prostředky musí splňovat požadavek přesnosti.
- 44 V tomto kontextu nelze Tribunálu vytýkat, že rozhodl, že v rámci přezkumu vyměřování pozemků způsobilých pro režim vynětí z produkce dánskými orgány, se Komise mohla opírat o jinou metodu, než je metoda použitá těmito orgány.
- 45 Komise totiž v rámci přezkumu dodržování požadavku přesnosti, jenž musí členský stát splnit, nemůže být nucena k tomu, aby použila pouze tu metodu, kterou uplatnil tento členský stát, a to tím spíše, zastává-li názor, že jiná metoda zaručuje vyšší míru přesnosti.
- 46 Pokud by Komise byla povinna použít v tomto kontextu stejnou metodu vyměřování, jako je metoda použitá orgány dotyčného členského státu, mohlo by to vést k oslabení systému dvou úrovní kontrol zavedeného nařízením č. 2419/2001.
- 47 Z tohoto důvodu je Komise schopna provést účinný přezkum spolehlivosti vnitrostátních kontrolních systémů pouze tehdy, když si může svobodně zvolit metodu kontroly opatření uskutečňovaných vnitrostátními orgány, kterou bude považovat z hlediska přesnosti za nevhodnější.

- 48 Pokud jde o ostatní námitky, je třeba připomenout, že posouzení skutkových okolností Tribunálem nepředstavuje, s výhradou zkreslení důkazů, právní otázku, která *per se* podléhá přezkumu Soudního dvora ve fázi kasačního opravného prostředku.
- 49 Dánské království tím, že zpochybňuje taková skutková posouzení Tribunálu, jako jsou posouzení vyplývající z bodů 50 a 120 napadeného rozsudku, žádá Soudní dvůr, aby znovu posoudil skutkové okolnosti, přičemž nezdůrazňuje žádnou skutečnost, jež by umožňovala konstatovat, že k takovému zkreslení došlo.
- 50 Proto je třeba první důvod kasačního opravného prostředku zamítnout jako částečně neopodstatněný a částečně nepřijatelný.

Ke druhému důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

- 51 Dánské království na podporu druhého důvodu kasačního opravného prostředku vycházejícího z nesprávného právního posouzení, kterého se Tribunál dopustil při výkladu čl. 19 odst. 4 nařízení č. 2316/1999, tvrdí, že nemá povinnost sečení vegetačního pokryvu na pozemku vyňatém z produkce, že povinnost údržby stanovená v tomto ustanovení se netýká vegetačního pokryvu a že Tribunál nevyšvětlil, co rozumí „zachováním zemědělského stavu“ ploch vyňatých z produkce.
- 52 Dánské království dodává, že nepodstatná povaha nesrovnalostí, které Komise uvedla ve sporném rozhodnutí, neodůvodňuje uplatněné finanční opravy.
- 53 Tribunál mimoto nerozhodl o ostatních nesrovnalostech zjištěných Komisí, na kterých bylo založeno sporné rozhodnutí. Toto opominutí v odůvodnění napadeného rozsudku přitom navrhovateli brání, aby správně posoudil legalitu sporného rozhodnutí.
- 54 Tribunál kromě toho nerozhodl o žalobních důvodech a důkazech předložených Dánským královstvím, které umožňovaly odůvodnit spolehlivost dánského kontrolního systému.
- 55 Francouzská republika tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že nezrušil sporné rozhodnutí, ačkoliv konstatoval protiprávnost, kterou je stíženo toto rozhodnutí, a že se povinnost udržování netýká vegetačního pokryvu, ale ploch vyňatých z produkce jako takových.
- 56 Finská republika dodává, že výklad čl. 19 odst. 4 nařízení č. 2316/1999 použitý Tribunálem nemůže být dovozen ze znění tohoto ustanovení.
- 57 Komise připomíná, že Tribunál konstatoval nesrovnalosti, pokud jde o podmínky způsobilosti některých pozemků k poskytnutí podpory, jejichž existence nebyla Dánským královstvím zpochybněna. V rozsahu, v němž nedostatky dánského kontrolního systému vyplývají z nesprávného výkladu unijního práva Dánským královstvím, se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení.
- 58 Pokud jde o závažnost nesrovnalostí, Komise tvrdí, že kontroly provedené na místě umožňovaly konstatovat, že případy, kterých se tyto nesrovnalosti týkaly, nebyly ani nepodstatné, ani zanedbatelné.

Závěry Soudního dvora

- 59 Dánské království svou první námitkou vytýká Tribunálu, že vyložil čl. 19 odst. 4 nařízení č. 2316/1999 v tom smyslu, že obsahuje implicitní povinnost sečení vegetačního pokryvu.

- 60 Je však třeba konstatovat, že taková výtka je založena na nesprávném výkladu napadeného rozsudku.
- 61 Tribunál totiž nejprve v bodě 88 napadeného rozsudku připomněl, že i když se členské státy mohou rozhodnout pro zachování vegetačního pokryvu na plochách vyňatých z produkce, podle znění čl. 19 odst. 4 nařízení č. 2316/1999 mají povinnost použít vhodná opatření, aby zajistily udržování těchto ploch, přičemž pokud se rozhodnou pro vegetační pokryv, tento pokryv musí být udržován.
- 62 Dále v bodě 93 uvedeného rozsudku právem dodal, že vhodná údržba vegetačního pokryvu ponechaného na těchto pozemcích má za cíl zachování zemědělského stavu těchto pozemků.
- 63 Tribunál v tomto ohledu v bodě 92 téhož rozsudku uvedl, že samo Dánské království tvrdilo, že určujícím kritériem je, zda plochy vyňaté z produkce představují i po dobu vynětí z produkce obdělávatelnou půdu.
- 64 Tribunál konečně v bodě 94 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že pokud jde o plochy vyňaté z produkce, nepředstavuje zachování vegetačního pokryvu výjimku z vhodných opatření použitých členskými státy v souladu s ustanoveními čl. 19 odst. 4 nařízení č. 2316/1999.
- 65 Proto Tribunál tím, že se omezil na připomenutí nutnosti udržovat plochy vyňaté z produkce, která je uvedena v čl. 19 odst. 4 první větě uvedeného nařízení, neodkazoval na rozdíl od toho, co tvrdí Dánské království, na implicitní povinnost sečení vegetačního pokryvu.
- 66 Výskyt vegetačního pokryvu jakožto vhodné opatření pro zajištění údržby plochy vyňaté z produkce však dotýčný členský stát nezavazuje povinnosti kontrolovat, zda je samotný vegetační pokryv udržován. Dosažení cíle údržby plochy vyňaté z produkce by totiž bylo ohroženo, pokud by samotný vegetační pokryv nebyl předmětem uvedené údržby.
- 67 Dánské království svým druhým důvodem kasačního opravného prostředku vytýká Tribunálu, že nezrušil sporné rozhodnutí a byl toho názoru, že navzdory nesprávnému právnímu posouzení, kterého se dopustila Komise tím, že nekvalifikovala udržování vegetačního pokryvu jako vhodné opatření, k odůvodnění finančních oprav stanovených tímto rozhodnutím postačovaly jiné nesrovnalosti než toto udržování, které Komise konstatovala.
- 68 Nesrovnalosti uvedené Tribunálem totiž údajně nebyly natolik významné, aby odůvodnily uplatněné opravy.
- 69 Je třeba připomenout, že podle judikatury Soudního dvora musí Komise předložit důkazy o vážné a důvodné pochybnosti, kterou má ohledně účinnosti kontrol provedených vnitrostátními správními orgány, aby odůvodnila finanční opravu (v tomto smyslu viz rozsudek Řecko v. Komise, C-300/02, EU:C:2005:103, bod 34).
- 70 Vzhledem k tomu, že Komise ohledně Dánského království takové důkazy, které se liší od důkazů, které byly Tribunálem odmítnuty, předložila, nedopustil se posledně uvedený nesprávného právního posouzení tím, že sporné rozhodnutí ponechal v platnosti v rozsahu, v němž uvedené důkazy nebyly zpochybněny.
- 71 Tribunál v tomto ohledu v bodě 112 napadeného rozsudku konstatoval, že Dánské království nezpochybnilo věcnou správnost skutkových zjištění Komise o nesrovnalostech, které představují tyto další důkazy, a že se tento členský stát omezil na zpochybnění období, ve kterém byly tyto nesrovnalosti zjištěny.

- 72 Dále je třeba uvést, že Dánské království tím, že kritizuje Tribunál za to, že přiznal příliš velký význam nesrovnalostem, které byly považovány za odůvodnění důvodných a vážných pochybností Komise, žádá Soudní dvůr o nové přezkoumání skutečností, které již předtím byly posouzeny Tribunálem. Jak však bylo připomenuto v bodě 48 tohoto rozsudku, takový návrh není ve fázi kasačního opravného prostředku přípustný.
- 73 Pokud jde o třetí námitku vycházející z toho, že Tribunál nerozhodl o některých důkazech předložených Dánským královstvím, Tribunál tím, že rozhodl, že Komise předložila důkazy zakládající vážné a důvodné pochybnosti, jež měla ohledně účinnosti dánského kontrolního systému a že tyto pochybnosti nebyly Dánským královstvím rozptýleny, mohl právem v bodě 125 napadeného rozsudku upustit od zkoumání argumentů uvedených tímto členským státem, které se týkaly jiných důkazů o nesrovnalostech, které předložila Komise.
- 74 Z ustálené judikatury Soudního dvora mimoto vyplývá, že povinnost uvést odůvodnění, která přísluší Tribunálu, mu neukládá, aby poskytl vysvětlení, ve kterém by se vyčerpávajícím způsobem postupně zabýval každou z úvah uvedených účastníky sporu, a že odůvodnění tudíž může být implicitní za podmínky, že umožní zúčastněným osobám seznámit se s důvody, proč Tribunál nepřijal jejich argumenty, a Soudnímu dvoru disponovat poznatky dostatečnými k tomu, aby vykonal soudní přezkum (rozsudek *Edwin v. OHIM*, C-263/09 P, EU:2011:452, bod 64 a citovaná judikatura).
- 75 V důsledku toho musí být druhý důvod kasačního opravného prostředku zamítnut jak částečně nepřípustný a částečně neopodstatněný.

Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

- 76 Dánské království nezpochybňuje zásady týkající se důkazního břemene v oblasti finančních oprav prováděných v rámci účetní závěrky EZOZF, napadá však jejich použití Tribunálem. Nesrovnalosti zjištěné Komisí při kontrolách v terénu prováděných na vybraném vzorku po skončení období vynětí z produkce nebyly průkazné. Tribunál se dále dopustil nesprávného právního posouzení tím, že od tohoto členského státu vyžadoval, aby prokázal, že všechny pozemky dotčené vynětím z produkce byly prosty nesrovnalostí.
- 77 Francouzská republika, Nizozemské království a Švédské království v tomto ohledu tvrdí, že Dánskému království nepřislušelo dokazovat, že na žádném z pozemků vyňatých z produkce nedošlo k žádné nesrovnalosti, nýbrž mělo dokázat, že zjištění Komise nebyla reprezentativní pro kvalitu vnitrostátních kontrol.
- 78 Komise připomíná, že podle judikatury Soudního dvora se na ni vztahuje ulehčení důkazního břemene. Zejména jí nepřisluší prokazovat existenci výrazné nečinnosti při používání unijních pravidel.

Závěry Soudního dvora

- 79 Nejprve je třeba uvést, že členské státy v rámci účetní závěrky EZOZF hrají primární úlohu, jelikož musí zaručit, že EZOZF financuje pouze intervence prováděné v souladu s unijními předpisy v rámci společné organizace zemědělských trhů.
- 80 Právě členský stát je nejpovolanější ke shromáždění a ověření údajů nezbytných pro schválení účetní závěrky EZOZF (rozsudek *Řecko v. Komise*, EU:C:2005:103, bod 36).

- 81 Jak Tribunál připomněl v bodě 57 napadeného rozsudku, pro účely prokázání existence porušení pravidel společné organizace zemědělských trhů Komisi nepřísluší, aby vyčerpávajícím způsobem prokázala nedostatečnost kontrol provedených vnitrostátními orgány nebo nesrovnalosti v jimi předaných číselných údajích, nýbrž to, aby předložila důkazní prostředky prokazující závažné a důvodné pochybnosti, které má o těchto kontrolách nebo těchto číselných údajích (viz rozsudky Německo v. Komise, C-54/95, EU:C:1999:11, bod 35, a Řecko v. Komise, EU:C:2005:103, bod 34).
- 82 Dotyčný členský stát naproti tomu nemůže vyvrátit zjištění Komise a nepodložit svá vlastní tvrzení skutečnostmi, které dokládají existenci spolehlivého a operativního kontrolního systému. Nepodaří-li se mu tedy prokázat, že zjištění Komise jsou nesprávná, pak tato zjištění představují skutečnosti způsobilé vyvolat závažné pochybnosti o zavedení systému odpovídajících a účinných opatření dozoru a kontroly (rozsudky Itálie v. Komise, C-253/97, EU:C:1999:527, bod 7, a Řecko v. Komise, EU:C:2005:103, bod 35).
- 83 Proto členskému státu přísluší, aby předložil co nejpodrobnější a nejúplnější důkaz o reálnosti svých kontrol nebo číselných údajů a popřípadě o nesprávnosti tvrzení Komise (rozsudek Řecko v. Komise, EU:C:2005:103, bod 36).
- 84 V tomto rámci Tribunál v bodě 107 napadeného rozsudku uvedl, že Komise, jak to vyplývá z její souhrnné zprávy, vzala v úvahu četné nesrovnalosti týkající se podmínek provádění kontrol ploch vyňatých z produkce, které odůvodňovaly vážné a důvodné pochybnosti o vnitrostátním systému kontroly, jež Komise měla .
- 85 Tribunál se nedopustil nesprávného právního posouzení, když za účelem odmítnutí argumentů Dánského království konstatoval, že se uvedený členský stát omezil na předložení důkazů, které se týkají jednotlivých zjištění Komise během šetření provedeného na vzorku vybraných pozemků, ze kterého vychází její souhrnná zpráva, aniž předložil důkazy týkající se všech pozemků vyňatých z produkce.
- 86 S ohledem na primární úlohu, kterou členské státy hrají v rámci účetní závěrky EZOZF a vzhledem k tomu, že je fakticky nemožné, aby Komise provedla kontrolu všech pozemků vyňatých z produkce v každém členském státě, kontrolní systém zavedený v rámci této účetní závěrky Komisi umožňuje, aby své posouzení založila na důkazu vážné a důvodné pochybnosti o spolehlivosti kontrol provedených vnitrostátními orgány vzešlé z šetření v terénu provedených na vybraných vzorcích.
- 87 Skutečnost, že v projednávané věci byly některé nesrovnalosti, například výskyt balíků slámy a stavebního odpadu na plochách vyňatých z produkce, zjištěny po skončení období vynětí z produkce, nemůže zpochybnit důkazní hodnotu těchto nesrovnalostí, jelikož není možné vyloučit, že se uvedené nesrovnalosti mohly vyskytnout v průběhu období vynětí těchto ploch z produkce. Zpochybnění okamžiku, ke kterému byly některé nesrovnalosti dokumentovány, každopádně nemůže být bráno jako důkaz spolehlivosti dánského kontrolního systému.
- 88 Tribunál tedy právem – aniž zkreslil předložené důkazy – zastával názor, že tyto nesrovnalosti mohly vést k vážné a důvodné pochybnosti Komise o spolehlivosti kontrolního systému ploch vyňatých z produkce zavedeného dánskými orgány.
- 89 V tomto kontextu Dánskému království příslušelo, aby předložilo důkazy umožňující rozptýlení právě takové pochybnosti, které mohly prokázat skutečnou neexistenci nesrovnalosti nebo skutečnost, že zjištěné nesrovnalosti byly pouze ojedinělými případy, které nezpochybňují spolehlivost uvedeného systému jako celku.

- 90 Zprvé však Tribunál v bodech 119 a 120 napadeného rozsudku konstatoval, že Dánské království před skončením období vynětí ploch z produkce nepřijalo nápravná opatření v pripadech, kdy bylo pouzıto vylucne HR zobrazení, jako jsou například rozšírené kontroly v terénu. Tribunál v tomto kontextu v bodě 164 napadeného rozsudku uvedl, že Dánské království samo uznalo, e kontroly prostřednictvím dalkoveho přístupu, které provedlo, byly nepresne.
- 91 Zadruhé Tribunál v bodech 121 a 122 napadeného rozsudku rozhodl, že postup uplatněný dánskými orgány, spočívající v tom, že žadatelí o podporu prıznyly nárok plynoucı z pochybností s tím, že nesrovnalostí zjištěné pří kontrolách, které dánské orgány provedly v terénu po skončení období vynětí ploch z produkce, se k tomuto období nevztahovaly, není v souladu s kontrolními pravidly, která umožňují zajistit spolehlivost systému.
- 92 Za těchto okolností se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že se Komise mohla opírat o vazne a duvodne pochybností o spolehlivosti dánského kontrolního systému, které měla, a to s ohledem na důkazy, které Komise předložila, a vzhledem k tomu, že Dánské království pří dokazovanı skutečného provedení kontrol nebo pravdivosti udaju nepředložilo dostatecne podrobne a uplne důkazy.
- 93 V důsledku toho je třeba třetí žalobní důvod zamítnout jako neopodstatněný.

Ketvrtemu důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace ucastnıku rızenı

- 94 Na zakladetvrteho důvodu kasačního opravného prostředku, který se tyka podmínek použítí pausalnıch finančních oprav, Dánské království zprve tvrdí, že unıjnı právo výslovně nestanoví povinnost sečení pozemků vyňatý z produkce. Zadruhé, e anomalıe zjištěné ve sporném rozhodnutí – vzhledem ke své zanedbatelnosti – nevystavují EZOZF skutečnému riziku ztráty.
- 95 Pokud jde o výší pausalnıch finančních oprav, Dánské království dodává, že Tribunál nespravne vylıcil jeho argumentaci a neprávem potvrdil opravy stanovené ve sporném rozhodnutí, navzdory tomu, že byly založeny na nepodstatnych nesrovnalostech.
- 96 Francouzská republika avedske království tvrdí, že Tribunál měl ucinıt závěr, že pausalnı finanční oprava použítá na nesrovnalostí týkající se povinností udrzovat pozemky vyňaté z produkce, nebyla odůvodněná. Tribunál měl mimoto rozhodnout o dodatecnych nesrovnalostech uvedenych ve sporném rozhodnutí. Podle Finské republiky kazdopadne nejsou pouzıte finanční opravy prımerene zjistenym nesrovnalostem.
- 97 Komise tvrdí, že Tribunál spravne konstatoval, že Dánské království nesplnilo povinnost chranıt finanční zájmy Evropské unıe a použítí pausalnıch finančních oprav je oduvodnene.

Závěry Soudního dvora

- 98 Zprvé Tribunál právem rozhodl, že Komise mohla mít opravnene vazne a duvodne pochybností o spolehlivosti dánského kontrolního systému, a to vzhledem k nesrovnalostem, které zjistila, a k neschopnosti Dánského království tyto pochybností rozptylit.
- 99 Jak přítom vyplývá z bodu 79 tohoto rozsudku,cnym státům prısluı, aby zajistily, e EZOZF financuje pouze intervence prováděné v souladu s unıjnımi předpisy v rámci spolecne organizace zemedelskych trhů. V tomto kontextu jsoucne státy zodpovedne za klíčové kontroly, které probıhajı v terénu.

- 100 V projednávané věci nesrovnalosti uvedené v bodě 87 tohoto rozsudku vedly Komisi k závěru, že podmínky týkající se vynětí pozemků z produkce stále nebyly dodrženy a kontroly, které provedly dánské orgány, měly nedostatky.
- 101 Zadruhé, jak vyplývá z bodu 82 tohoto rozsudku, Komisi nepřísluší, aby provedla kontrolu všech pozemků vyňatých z produkce.
- 102 Je tudíž legitimní, že se opírala o skutečnosti shromážděné v návaznosti na šetření provedená na vybraném vzorku.
- 103 Dánské království nicméně nemůže z údajů získaných touto metodou dovést rozsah ztráty, kterou utrpěl EZOF, aby zpochybnilo paušální finanční opravy stanovené sporným rozhodnutím.
- 104 Nesrovnalosti zjištěné Komisí, jakkoliv drobné, totiž mohly vyvolat vážné a důvodné pochybnosti Komise o spolehlivosti celého dánského kontrolního systému a na základě pokynů odůvodnit paušální opravy stanovené ve sporném rozhodnutí.
- 105 Dále je třeba ve světle pokynů připomenout, že není-li možné přesně vyčíslit ztráty utrpěné Unií, může Komise uvažovat o paušální opravě (rozsudek *Belgie v. Komise*, C-418/06 P, EU:C:2008:247, bod 36).
- 106 Vzhledem k tomu, že Dánské království nepředložilo důkaz o tom, že se nesrovnalosti zjištěné Komisí týkají pouze ojedinělých případů, které nemohou zpochybnit spolehlivost dánského kontrolního systému jako celku, tento členský stát nemůže tvrdit, že uplatněné finanční opravy byly nepřiměřené ve vztahu ke zjištěným nesrovnalostem.
- 107 V důsledku toho musí být čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku zamítnut jako neopodstatněný.
- 108 Z výše uvedeného vyplývá, že kasační opravný prostředek je třeba zamítnout v plném rozsahu jako částečně nepřijatelný a částečně neopodstatněný.

K nákladům řízení

- 109 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě jeho čl. 184 odst. 1, se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Dánské království nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení. Podle čl. 140 odst. 1 téhož jednacího řádu, podle kterého členské státy a orgány, které do řízení vstoupily jako vedlejší účastníci, ponosou vlastní náklady řízení, je třeba rozhodnout, že Francouzská republika, Nizozemské království, Finská republika a Švédské království ponosou vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

- 1) **Kasační opravný prostředek se zamítá.**
- 2) **Dánskému království se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) **Francouzská republika, Nizozemské království, Finská republika a Švédské království ponosou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.